

## **COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO**

### **PROJETO DE LEI Nº 7.380, DE 2017**

Dispõe sobre medidas para evitar a contaminação pelo necrochorume nos sepultamentos realizados em cemitérios no território nacional.

**Autor:** Deputado COVATTI FILHO

**Relator:** Deputado TENENTE LÚCIO

#### **I – RELATÓRIO**

O Projeto de Lei (PL) nº 7.380, de 2017, de autoria do nobre Deputado Covatti Filho, dispõe sobre medidas para evitar a contaminação pelo necrochorume nos sepultamentos realizados em cemitérios no território nacional. As medidas incluem o uso de manta protetora, bioenzimas e urnas feitas com material biodegradável, de forma a impedir a contaminação do solo e do lençol freático pelo necrochorume e de facilitar o processo de exumação, quando necessário, vedando-se o emprego de material impermeável. O PL prevê ainda a manutenção de registro acerca das soluções adotadas e a aplicação aos infratores das sanções previstas na Lei de Crimes Ambientais.

O nobre autor justifica sua proposição, alegando que os cemitérios são fontes potenciais de contaminação ambiental, do solo, do ar e das águas, em especial pelo necrochorume advindo da decomposição dos corpos. Desta forma, é fundamental proteger o meio ambiente e a saúde da população, com a adoção das medidas por ele previstas.

Proposição sujeita à apreciação conclusiva pelas comissões, nos termos do art. 24, II, do Regimento Interno, em regime de tramitação ordinária, foi ela inicialmente distribuída a esta Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU), estando prevista também sua apreciação pela Comissão de Meio Ambiente e

Desenvolvimento Sustentável (CMADS) e, por fim, pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

O prazo de cinco sessões, aberto a partir de 25/05/2017, transcorreu sem a apresentação de emendas ao PL.

É o relatório.

## II – VOTO DO RELATOR

Chega para análise desta CDU o PL 7.380/2017, de autoria do nobre Deputado Covatti Filho, que *“dispõe sobre medidas para evitar a contaminação pelo necrochorume nos sepultamentos realizados em cemitérios no território nacional”*. Proposição bastante semelhante a esta tramitou na legislatura anterior como PL 1.759/2011, de autoria do ilustre Deputado Guilherme Mussi, tendo como ementa *“dispõe sobre a obrigatoriedade de acondicionamento dos corpos para os sepultamentos realizados nos cemitérios no território nacional, e dá outras providências”*.

Naquela legislatura, no âmbito da única comissão de mérito que apreciaria a matéria (a CMADS), após a apresentação do parecer da nobre Deputada Rebecca Garcia pela rejeição do projeto, o ilustre autor interpôs requerimento para sua retirada de tramitação, sendo o PL então arquivado. Mas a detalhada análise técnica e jurídica daquele projeto de lei realizada pela nobre relatora permanece válida para a atual proposição, razão pela qual é tomada como base neste parecer, com as devidas adaptações, em vista da semelhança dos projetos e da não modificação das normas que regem a matéria, conforme adiante relatado.

Por meio do PL 7.380/2017, o ilustre autor volta a trazer à discussão o relevante assunto do sepultamento de corpos em cemitérios nacionais. Trata-se de tema que envolve questões atinentes a diversas áreas, entre as quais: ao meio ambiente, pelas implicações na contaminação dos solos e das águas pelo

necrochorume, bem como do ar pelos efluentes gasosos; à saúde humana, pela possibilidade de o necrochorume transportar elementos químicos, bactérias e vírus que possam causar doenças; à religião e à cultura humana, pelas crenças religiosas e pela tradição de respeito aos mortos; e ao desenvolvimento urbano, pelas questões atinentes à desvalorização imobiliária no entorno dos cemitérios e aos custos envolvidos nas soluções propostas.

Numa análise expedita da proposição, pode parecer haver mérito suficiente para a sua aprovação no âmbito desta Comissão. No entanto, uma avaliação mais aprofundada da matéria revela que, a despeito de sua relevância e das nobres intenções do ilustre autor, não é aconselhável transformar em lei o PL 7.380/2017, devido às razões adiante expostas, que estão ligadas às questões temáticas anteriormente citadas.

No estrito aspecto material, cemitérios são depósitos de cadáveres. O processo de decomposição dos corpos leva, em média, de dois a três anos, tempo que varia em função de diversos fatores intrínsecos e extrínsecos, principalmente das características físicas do solo onde o cemitério está ou será implantado. Durante esse processo, são gerados efluentes gasosos, tais como gás sulfídrico e mercaptanos, que produzem maus odores, bem como efluentes líquidos, representados pelo necrochorume, que é formado por cerca de 60% de água, 30% de sais minerais e 10% de substâncias orgânicas.

No meio natural, os efluentes gasosos podem produzir incômodos, mas apenas no âmbito dos cemitérios. Já o necrochorume, em geral, se decompõe após certo tempo, sendo reduzido a substâncias mais simples e inofensivas. Assim, em função de sua constituição mineralógica, das condições intempéricas e de seu conteúdo microbiológico, a camada de solo reúne condições de degradar a matéria orgânica enterrada de maneira discreta e fora da visão humana.

Todavia, em determinadas condições, o necrochorume pode atingir o lençol freático com carga química e microbiológica praticamente íntegra,

contaminando as águas subterrâneas. Os vetores nelas introduzidos, então, podem ser disseminados nos entornos dos cemitérios e até atingir grandes distâncias, caso as condições hidrogeológicas assim o permitam. Com isso, a saúde humana e o meio ambiente podem ser afetados negativamente.

A situação ideal, no aspecto biofísicoquímico, seria que todos os cemitérios tivessem drenos e filtros biológicos, que pudessem recolher, encaminhar e tratar o necrochorume até um estágio em que ele se mostrasse inofensivo ao meio ambiente e à saúde humana, o que o PL não prevê. Na prática, isso já ocorre em alguns locais, como no Cemitério Parque São Pedro, em Curitiba/PR, inaugurado em 1996 já de forma adequada às normas ambientais, tendo até obtido a certificação ISO 14001 e se tornado referência quanto aos estudos ambientais. Só que a maioria dos cemitérios brasileiros existe há muitas décadas – e a proposição tampouco propõe solução para os casos já existentes –, tendo sido implantados numa época em que essas questões não eram consideradas relevantes.

Não foi à toa, portanto, que o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) se preocupou com essa temática e editou a Resolução 335/2003, ainda em pleno vigor, posteriormente modificada em alguns dispositivos pelas Resoluções Conama 368/2006 e 402/2008. Na citada norma, a questão é tratada de forma conveniente, qual seja mediante o estabelecimento de requisitos mínimos e diretrizes gerais sobre a matéria inseridos no âmbito do processo administrativo de licenciamento ambiental. Um dos aspectos enfatizados nessa norma é a proibição da instalação de túmulos ao nível do lençol freático ou abaixo dele, devendo-se sempre guardar uma distância mínima de alguns metros entre uns e outro, dependendo da permeabilidade do terreno.

Como se sabe, as Resoluções Conama 001/1986 e 237/1997 definem os empreendimentos e atividades sujeitos ao licenciamento ambiental e remetem ao órgão ambiental competente a incumbência de estabelecer critérios de exigibilidade, detalhamentos, riscos ambientais e outras características da

atividade ou empreendimento, visando à obtenção da licença ambiental. Essa atribuição do Conama foi a ele conferida pela Lei 6.938/1981, que estruturou tanto a Política quanto o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e disciplinou o tema do licenciamento ambiental, de forma genérica, no art. 10.

O artigo citado fixa o órgão estadual como o principal responsável pelo licenciamento ambiental de atividades e estabelecimentos ambientalmente impactantes, restando ao órgão federal – o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) – aqueles com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional, e ao órgão municipal os de impacto local, nos termos dos incisos XIV dos arts. 8º, 7º e 9º, respectivamente, da Lei Complementar 140, de 8 de dezembro de 2011. E é isso que vem ocorrendo no País com todos os empreendimentos e atividades ambientalmente impactantes, incluindo os cemitérios.

Assim, desde a década de 1980, todos os estados e alguns municípios brasileiros se estruturaram para o processo de licenciamento ambiental desses e de outros empreendimentos e atividades impactantes. Em São Paulo, a Companhia de Tecnologia e Saneamento Ambiental (CETESB) tem normas técnicas voltadas ao assunto, que trazem um conjunto de procedimentos para a instalação segura de cemitérios. Em Minas Gerais, a Deliberação Normativa nº 74/2004 do Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM) estatui que o licenciamento de cemitérios com até 5 ha é de competência do município, e os acima desse tamanho, de competência estadual. Todavia, só os acima de 25 ha estão sujeitos a licenciamento *stricto sensu*, enquanto que os entre 5 e 25 ha se sujeitam apenas à autorização ambiental de funcionamento.

Essas e outras normas dos demais estados e municípios são válidas tanto para novos empreendimentos quanto para os implantados antes do advento da legislação ambiental. Os antigos cemitérios que por acaso necessitem se adequar às normas ambientais ficam sujeitos, em geral, a licença, autorização ou termo de ajustamento de conduta, todos em caráter corretivo. Na prática, se for

constatado passivo ambiental nos cemitérios já implantados, os estudos técnicos devem prever ações que minimizem os impactos gerados, tais como interdição das áreas críticas, implantação de redes de drenagem de águas superficiais, calagem do solo, recuperação dos túmulos, impermeabilização ou outras medidas que evitem a saída de necrochorume dos túmulos.

Outro estudo comumente exigido no licenciamento ambiental dos cemitérios é o monitoramento periódico da água subterrânea na sua vizinhança. Pode ser exigida a instalação de poços de monitoramento, em conformidade com a norma vigente – ABNT NBR 13.895 - Construção de Poços de Monitoramento e Amostragem, de 1997 –, ou aproveitados os já existentes, localizados a montante e a jusante da área dos cemitérios, para aferir sua eventual influência na qualidade das águas subterrâneas. Assim, os dados coletados podem justificar a eventual necessidade de interrupção do uso da água dos poços situados a jusante dos cemitérios.

Assim, o que se observa é que, do ponto de vista jurídico, já existem normas ao nível federal, estadual e municipal regulando a matéria, contendo essas e outras especificidades técnicas, inserindo a implantação de cemitérios no âmbito do licenciamento ambiental. No âmbito federal, a questão do licenciamento ambiental *lato sensu* é tratada no art. 10 da Lei 6.938/1981, na Lei Complementar 140/2011 e nas resoluções do Conama, tanto as de caráter geral (001/1986 e 237/1997), quanto, no caso específico dos cemitérios, a Resolução 335/2003 e suas alterações posteriores. Esta última desce a um nível de detalhe técnico que uma norma legal não poderia nem deveria chegar.

Da forma como propostas, as disposições do PL 7.380/2017 têm potencial de impactar negativamente a evolução tecnológica sobre a matéria, prejudicando, consequentemente, o desenvolvimento urbano do País, pela simples razão de que a expedição de regras que envolvam especificações técnicas ou restrição de uso de produtos, materiais ou equipamentos devem ser tratadas no âmbito de normas infralegais regulamentares, e não em normas legais. A rápida

evolução tecnológica, que traz constantemente ao mercado novas opções de processos produtivos, materiais e produtos, desaconselha que o tratamento dessas questões seja feito por meio do moroso trâmite do processo legislativo.

Assim, a utilização da lei, em sentido estrito, para proibir a utilização de determinado processo, produto ou material em todo o território nacional caberia apenas para casos pacificamente reconhecidos como de significativo impacto. Seria o caso, por exemplo, da proibição da utilização de substâncias tóxicas, produtos extremamente perigosos ou processos que causem degradação ambiental em níveis acima dos considerados suportáveis ou admissíveis.

Da mesma forma, tornar obrigatório por lei o uso de um tipo específico de técnica ou produto sem fundamentação que lastreie medida tão restritiva tende a engessar a evolução tecnológica, com prejuízo, no longo prazo, à saúde e ao bem-estar humanos e à incolumidade ambiental que se pretende garantir. É o caso do PL em foco, que prevê a obrigatoriedade do uso de manta protetora, bioenzimas e urnas feitas com material biodegradável, entre outras técnicas que, com o tempo, podem se mostrar ultrapassadas ou até insuficientes para o alcance dos fins colimados. Além disso, o PL não resolve a contento problemas de contaminação diagnosticados em cemitérios já existentes, que constituem a grande maioria dos casos aos quais a lei se aplicaria.

Conforme citado no início deste parecer, no caso específico dos cemitérios, além do conteúdo material, também estão envolvidas questões afetas aos valores religiosos e culturais, que o projeto em tela claramente desconsidera. É fato que a população mais tradicional, em geral, em razão de suas crenças religiosas, não aceita de bom grado modificações nas práticas em temas sensíveis como este, relativo aos seus mortos queridos, a não ser nos casos em que as intervenções do Poder Público se mostrem realmente necessárias, devido, por exemplo, a uma eventual contaminação das águas.

Em termos de desenvolvimento urbano, mais afeto à CDU, a proximidade ou não de imóveis em relação aos cemitérios, principalmente àqueles implantados antes do advento da legislação ambiental, pode provocar desvalorização dos mesmos, principalmente se constatada contaminação dos recursos hídricos com necrochorume, potencializando o transporte de elementos químicos, bactérias e vírus que possam causar doenças.

Outros aspectos que deveriam ter sido considerados no PL dizem respeito à viabilidade e ao impacto econômico que as medidas propostas por S. Exa. – a utilização de técnicas e insumos como mantas protetoras, bioenzimas e urnas biodegradáveis – causariam aos pequenos municípios e àqueles distantes dos grandes centros, bem como às populações de menor poder aquisitivo. Não que os cemitérios não possam adotar tais medidas – e alguns já o fazem, como salientado –, mas, daí, a torná-las nacionalmente obrigatórias vai uma imensa distância.

Ante todo o exposto, e solicitando vênia ao nobre autor, por entender que a temática já está suficientemente normatizada pela Resolução 335/2003 do Conama, que estabelece requisitos mínimos e diretrizes gerais sobre a matéria inseridos no âmbito dos processos de licenciamento ambiental levados a efeito pelos estados e municípios, sou pela **rejeição do Projeto de Lei nº 7.380, de 2017.**

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado TENENTE LÚCIO  
Relator